SKIEN KOMMUNE

Vår ref.	26/10396 - 19
Saksbehandler	Sigbjørn Hjelset
Dato	07.09.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
57/26	Utvalg for teknisk sektor	24.11.2026
	Bystyret	

Endring av reguleringsplan for Klosterøya - felt 17. Sluttbehandling

Kommunedirektørens innstilling
Forslag til endring av detaljregulering for Klosterøya, med plankart datert 20.05.2026 og bestemmelser datert 03.06.2026, vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven §12-12.

Bakgrunn for saken
I forbindelse med sluttbehandling av kommunedelplan for Skien sentrum (sak18/26), vedtok Skien bystyre å ta ut byggeområdet felt 17 i reguleringsplanen for Klosterøya.

Som følge av vedtaket startet to parallelle prosesser i den hensikt å ta ut felt 17: Endring av reguleringsplanen for Klosterøya og endring av kommunedelplan for Skien sentrum.

Denne saken gjelder sluttbehandling av endring av reguleringsplan for Klosterøya.

SAKSFRAMSTILLING

Planbeskrivelse
For informasjon om nåværende planstatus, planområde og planforslag vises det til dokumentene i 1. gangsbehandlingen av endring av reguleringsplan for Klosterøya - Felt 17 (sak 32/26, vedlegg 5).

Medvirkning

Saken ble sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn 27.06.2026, med frist for uttalelse 28.08.2026. Det er mottatt 8 uttalelser i saken:

1. Advokatfirmaet Bahr as på vegne av Conceptor Bolig as datert 28.08.2026
2. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, datert 02.07.2026
3. Telemarks fylkeskommune, datert 29.06.2026
4. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, datert 02.07.2026
5. Norges vassdrags- og energidirektorat, datert 22.07.2026
6. Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, datert 24.08.2026
7. Gimsøy lokalutvalg, datert 02.09.2026

8. Besteforelderens klimaaksjon Telemark, datert 29.07.2026

Uttalelsene er referert og kommentert under. Uttalelsene som helhet ligger vedlagt saken.

Advokatfirmaet Bahr AS på vegne av Conceptor Bolig AS
Conceptor Bolig AS (utbygger) har eier- og utviklingsrettigheter til reguleringsområdet felt 17 innenfor reguleringsplanen for Klosterøya. Conceptor bolig AS er uenig i kommunens vurderinger innenfor temaene landskap, naturmangfold, rekreasjon, utbyggingspotensial og risiko og sårbarhet. Conceptor bolig AS går imot endringen av reguleringsplanen og varsler erstatningskrav.

Kommunedirektørens kommentar:
På Klosterøya er det flere næringsarealer, boligarealer, etablerte byrom og møteplasser. De overordnede rammene og intensjonen for reguleringsplanen for Klosterøya vil fortsatt oppfylles selv om felt 17 tas ut av planen.

Med hensyn til landskap vil negative konsekvenser for siktlinjer til fossen unngås ved ta ut felt 17. Sørenden av Klosterøya vil beholde lys og fortsatt være tilgjengelig for publikum gjennom eksisterende offentlig promenade. Sørenden av Klosterøya er lite egnet for å lede folk ned til vannspeilet, som følge av strømforhold.

Kommunedirektøren fastholder at flomfare er et relevant moment i spørsmålet om å ta ut felt 17 av reguleringsplanen. Konsekvensutredningen i forbindelse med konsesjonssøknaden (datert 13.03.2026) peker på usikkerhet i flomberegningene og at det må forventes ytterligere tiltak på elvebunnen for å erosjonssikre et eventuelt parkeringsanlegg for felt 17. Ved å ta ut felt 17 reduseres usikkerhet knyttet til flom og strømningsforhold.

Utbygging av felt 17 vil kunne påvirke naturmangfoldet og biotopene til anadrom fisk. Å ta ut felt 17 vil bidra til å ivareta naturmangfoldlovens føre-var-prinsipp (§9).

Dagens kunnskap om sårbarhet tilknyttet vassdrag tilsier at reguleringsplanen må endres ved å ta ut felt 17, for å verne vannmiljøet mot utbygging.

Når det gjelder Conseptors rettslige anførsler tar kommunedirektøren utgangspunkt i at plan- og bygningsloven bygger på at arealdisponeringen skal være underlagt løpende politisk styring. Kommunen har både rett og plikt til å foreta nye planfaglige og politiske vurderinger når kommuneplaner og kommunedelplaner revideres. Det samme gjelder reguleringsplaner.

Det følger av fast rettspraksis at grunneiere og utbyggere som hovedregel ikke har krav på at eksisterende arealformål videreføres i fremtidige kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunen må ha et reelt handlingsrom til å endre arealpolitikken når hensynet til samfunnsutvikling, miljø, byutvikling eller andre allmenne interesser tilsier det.

Dersom planmyndighetene ikke kunne foreta slike endringer uten risiko for erstatningsansvar, ville det i praksis innebære en betydelig innskrenkning av den demokratiske og lovbestemte planmyndigheten. Dette er forhold som profesjonelle utbyggere er vel kjent med. Så lenge den aktuelle planprosessen holder seg innenfor de krav som følger av plan- og bygningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, vil det normalt ikke foreligge grunnlag for erstatningsansvar.

Det er imidlertid visse krav som stilles til slike endringer; planprosessen må være forsvarlig, relevante hensyn må være vurdert, vedtaket må bygge på saklige planfaglige og politiske avveininger, det må ikke foreligge usaklig forskjellsbehandling, og beslutningen må ikke være uttrykk for myndighetsmisbruk eller vilkårlighet. Kommunedirektøren mener endringen som nå foreslås er saklig og forsvarlig begrunnet. Det foreligger imidlertid alltid en prosessrisiko for at en domstol kan vurdere dette annerledes. I denne saken vil for eksempel tidligere politisk behandling om å ta feltet ut uten at dette fikk politisk tilslutning, være et moment som kan gi tiltakshaver en forventning om gjennomføring som gir et erstatningsrettslig vern.

For at kommunen skal bli erstatningsansvarlig forutsettes det ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og det må være årsakssammenheng mellom disse. Det er tiltakshaver som må bevise at det økonomiske tapet de har hatt skyldes forhold som kan knytte seg til et ansvarsbetinget forhold hos kommunen. Det fremsettes en påstand om dette fra tiltakshavers side uten at det er nærmere dokumentert.

Spørsmålet er om prosjekteringsutgiftene er pådratt på et tidspunkt som tiltakshaver ikke kunne forutsett at kommunen ville endre eller oppheve reguleringsplanen.

I dette tilfellet dreier det seg om en gammel reguleringsplan, da uten konsekvensutredning for dette konkrete tiltaket, som i seg selv får betydning for forutsigbarhet for om dette kunne gjennomføres, jfr. plan- og bygningsloven § 12-4, 5. ledd.

Slik kommunen oppfatter gjeldende rett utløses det ikke noe rettskrav om at planmyndighetene må videreføre en bestemt arealbruk før nødvendige offentlige avklaringer foreligger. For felt 17 er det satt krav om konsesjon, en søknad som utbygger fortsatt ikke har fått svar på. Det er en risiko som ligger på utbygger etter kommunedirektørens mening, og må ha betydning for utbyggers forventning om gjennomføring.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
I oversendelsen vises det til at utbygging av felt 17 vil kunne påvirke strøm-, lyd- og lysforhold, med potensielt negative konsekvenser for vandrende fisk. Videre beskrives det at endringen medfører at flere usikkerheter knyttet til flom, strøm- og rasforhold elimineres. Statsforvalteren ser på denne bakgrunn positivt på endringen, ved at mulige negative virkninger for fisk, vannmiljø og strømningsforhold unngås. Statsforvalteren kan ikke se at endringen vil komme vesentlig i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn de skal ivareta, og har ingen ytterligere merknader.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Telemark fylkeskommune
Telemark fylkeskommune har ut i fra regionale og nasjonale interesser ingen kommentarer til offentlig ettersyn av planforslaget.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) henviser til uttalelse fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Norges vassdrags- og energidirektorat
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ingen merknader til planforslaget.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse (RÅPF) registrerer at kommunedirektøren svarer ut rådets innspill med at universell utforming er ivaretatt i planforslaget selv om promenaden PM6 tas ut av planen. RÅPF har ingen andre merknader.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Gimsøy lokalutvalg
Gimsøy lokalutvalg tar endring av reguleringsplan for Klosterøya til orientering med følgende kommentarer:

- Utvalget er opptatt av at området er åpent og tilgjengelig for allmenheten.
- Sikkerhet må ivaretas for gående og syklende langs vannkanten.
- Viktig med tilrettelagt god belysning for å sikre trygghet og tilgjengelighet. Lokalutvalget støtter kommentar og bemerkning fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse om ivaretakelse av universell utforming.

Kommunedirektørens kommentar:
Kaikanten mot Klosterøyas sørende vil forbli som i dag. Kaikanten er regulert som en promenade, og opparbeidingen skal skje på myke trafikanters premisser. Det er tillat med vareleveranse og utrykningskjøretøy.

Besteforeldrenes klimaaksjon
Besteforeldrenes klimaaksjon mener felt 17 er uegnet til boligformål, og støtter derfor planendringen.

Kommunedirektørens kommentar:
Tas til orientering.

Endringer etter høringsperioden

Utover mindre justeringer er det ikke gjort endringer av planen etter høringsrunden.

Effekten av saken

Perspektiv	**Negativ**	**Nøytral**	**Positiv**	**Ikke relevant**
Konsekvens for klima på kort og lang sikt			x	
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt			x	
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv		x		
Konsekvens for folkehelsen		x		

Konsekvens for klima på kort og lang sikt
Ved å ta ut felt 17 vil klimagassutslippet forbundet med utbygging av området ikke skje. Konsekvensen for klima er derfor vurdert som positiv.

Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt
Ved å ta ut utbyggingsområdet felt 17 fjernes potensielt negative konsekvenser for vandrende fisk. Konsekvensen for miljø er derfor vurdert som positiv.

Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv er vurdert til å være nøytral, med utgangspunkt i at endringen ikke forventes å ha budsjettmessige konsekvenser for Skien kommune. Et eventuelt erstatningskrav fra Conceptor Bolig AS overfor Skien kommune vil potensielt kunne få konsekvenser, som må tas stilling til når det eventuelt foreligger.

Konsekvenser for folkehelsen
Konsekvensen for folkehelsen vurderes som nøytral.

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Skien kommune har et mål om fortetting av boliger og kontorarbeidsplasser i sentrum, for å sikre grunnlag for mer aktivitet og bærekraftig mobilitet. Klosterøya støtter opp om dette målet, selv om felt 17 ikke bygges ut. Samlet bygningsmasse på Klosterøya er på 200 000 m2 BRA, hvorav felt 17 utgjør 6000 m2 BRA. Samtidig vil det å ta ut felt 17 gi positive effekter med hensyn til naturmangfold og rekreasjon, og ved å fjerne usikkerhet knyttet til flom og strømningsforhold.

Kommunedirektøren mener at kommunen rettslig sett har et reelt handlingsrom til å endre arealpolitikken når hensynet til samfunnsutvikling, miljø, byutvikling eller andre allmenne interesser tilsier det. I denne saken har ikke tiltaket fått nødvendig konsesjon ennå, noe som normalt ikke gir rettskrav på at planmyndigheten viderefører en bestemt arealbruk. Selv om det er en prosessrisiko, mener kommunen den er begrenset når planendringen bygger på forsvarlige, planfaglige vurderinger, gjennomføres i samsvar med plan- og bygningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Kommunedirektøren anbefaler at endringen vedtas slik den foreligger.

Vedlegg
vedlegg 1 plankart
vedlegg 2 bestemmelser
vedlegg 3 planbeskrivelse
vedlegg 4 alle innspill samlet
vedlegg 5 saksframlegg 1. gangs behandling